Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 36/2011

Jan Głuchowski

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

Podstawy teoretyczne długu publicznego

Streszczenie. *Autor prezentuje podstawy teoretyczne długu publicznego. Wskazuje na elementy składowe długu publicznego oraz na jego istotę. W artykule autor sformułował przesłanki zaciągania wewnętrznego kredytu publicznego. Rozważania kończą konkluzje na temat charakteru długu i jego społeczno-gospodarczego znaczenia.*

1. Wprowadzenie. Pojęcie długu publicznego

Dług publiczny jest sumą niespłaconych przez państwo lub inny związek publicznoprawny należności z tytułu zaciągniętych pożyczek bądź otrzymanych kredytów lub z tytułu poręki udzielonej innym pożyczkobiorcom czy kredytobiorcom, w tym bankom i jednostkom gospodarki publicznej[1].

Generalnie biorąc, dług jest obowiązkiem spełnienia świadczenia pieniężnego i niepieniężnego, który wynika ze stosunku zobowiązaniowego. Zasadniczym sposobem wywiązania się z owego obowiązku jest spełnienie świadczenia zgodnie z treścią zobowiązania. Do zdarzeń, które mogą spowodować ustanie długu lub zmianę dłużnika czy wierzyciela – przy utrzymaniu zobowiązania w pozostałym zakresie – należy na przykład odnowienie czy rozwiązanie stosunku zobowiązaniowego na podstawie porozumienia stron.

[1] W niniejszym opracowaniu wykorzystano własną monografię *Wewnętrzny kredyt publiczny w budżetach europejskich państw socjalistycznych*, Toruń 1970.

Na dług publiczny składają się: emitowane skarbowe papiery wartościowe, pożyczki, obligacje komunalne, wymagalne zobowiązania jednostek budżetowych. Na tej liście znajdują się też zobowiązania władz publicznych z tytułu orzeczeń sądowych, udzielonych poręczeń i gwarancji czy przyjętych depozytów. Dług publiczny może mieć charakter krótkoterminowy (do 1 roku), średnioterminowy oraz długoterminowy (powyżej 10 lat)[2].

W Polsce na gruncie obowiązującego aktualnie porządku prawnego długiem publicznym jest wartość nominalna zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora (ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240). Z kolei wartość nominalna zobowiązań dotyczy wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętej pożyczki, kredytu lub innego zobowiązania, czyli kwota świadczenia głównego, należna do zapłaty w dniu wymagalności zobowiązania.

2. Istota zadłużenia kredytu publicznego z perspektywy jego rozwoju

Wydatki budżetowe zasadniczo mają charakter definitywny. Natomiast dochody budżetowe są zarówno bezzwrotne, jak i zwrotne. Jeśli kwota dochodów i kwota wydatków bezzwrotnych jest określona, a wydatki nie znajdują pełnego pokrycia w dochodach definitywnych, należy w celu uzyskania równowagi budżetowej sięgnąć do dochodów zwrotnych. Rozmiary dochodów zwrotnych będą wzrastać w następujących przypadkach: przy utrzymaniu się dochodów bezzwrotnych w niezmienionej wysokości i przy równoczesnym wzroście wydatków, przy szybszym wzroście wydatków od dochodów bezzwrotnych, przy kurczeniu się dochodów bezzwrotnych bez równoległego, takiego samego spadku wydatków.

Dochody bezzwrotne stanowią z reguły w każdym systemie budżetowym podstawową i przeważającą część wpływów. Natomiast dochody zwrotne pełnią funkcję uzupełniającą, równoważącą. Nie należy jednak wyciągać wniosku, że dochody zwrotne występują jedynie wówczas, gdy budżet (przy zrealizowanej wysokości dochodów definitywnych) nie jest zrównoważony. Zdarza się, że państwo korzysta z nich nawet wtedy, gdy budżet zamyka się nadwyżką, przy czym rozmiary tej nadwyżki mogą często przekraczać rozmiary dochodów zwrotnych w danym roku budżetowym.

---

[2] Z. Ofiarski, *Państwowy dług publiczny*, w: *System prawa finansowego*, t. 2, *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010, s. 139–178; A. Wernik, *Dług publiczny*, w: *Wielka encyklopedia PWN*, t. 7, Warszawa 2002, s. 213–214.

Zwrotne dochody budżetowe określa się mianem „kredytu publicznego”[3] lub „kredytu państwowego”[4]. Różnica pomiędzy tymi dwoma pojęciami nie jest wyłącznie werbalna. Z kredytem publicznym spotykamy się tam, gdzie kredytobiorcą jest nie tylko państwo, ale i inne związki publicznoprawne. Przy kredycie państwowym natomiast pożyczkobiorcą jest państwo.

Dochody budżetowe zmieniały się wraz z rozwojem gospodarki budżetowej. Zmiany te nie wyeliminowały jednak spośród dochodów kredytu publicznego. Wpłynęły natomiast na wzbogacenie jego treści i form.

Kredyt publiczny dzieli się na wewnętrzny (krajowy) i zewnętrzny (zagraniczny). Pomiędzy obu wymienionymi rodzajami istnieją poważne różnice prawne i ekonomiczne. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że przy zaciąganiu kredytu wewnętrznego następuje przeniesienie środków pieniężnych w obrębie tego samego państwa. Ich ogólny zasób na skutek przeprowadzonej operacji nie ulegnie ani zwiększeniu, ani zmniejszeniu w skali ogólnopaństwowej (z wyjątkiem kredytu otwartego). W skali mikroekonomicznej nastąpią zmiany. Ilość pieniędzy u pożyczkodawców zmniejszy się, wzrosną natomiast zasoby pieniężne dłużnika. Zaciąganie kredytu zewnętrznego oznacza wzrost zasobów pieniężnych dla państwa dłużnika i zmniejszenie ich, o taką samą sumę, dla państwa wierzyciela.

Kredyt publiczny może mieć w określonych okolicznościach charakter przymusowy. W zasadzie element nakazu może wystąpić jedynie przy zaciąganiu kredytu wewnętrznego. Nie może natomiast występować w stosunkach międzynarodowych[5].

Istnienie kredytu wewnętrznego nie jest uwarunkowane ustrojem państwa. Spotykamy go w krajach o różnych założeniach konstytucyjnych. Założenia te powodują jednak występowanie odrębności. Można na przykład wymienić różnice w uprawnieniach lokalnych organów władzy do zaciągania pożyczek wewnętrznych czy w łącznej wysokości kredytu wewnętrznego. Natomiast formy

---

[3] W polskiej powojennej literaturze finansowej termin ten wprowadzili Z. Fedorowicz, *Instytucje finansowe*, Warszawa 1965, s. 203 oraz J. Jaśkiewiczowa, Z. Jaśkiewicz, *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968, s. 140–141.

[4] Por. A.S. Angełow, *Finansowo prawo na NR Blgaria*, Sofia 1967, s. 360; W.W. Biesczerewnych, *Poniatije i formy gosudarstwiennogo kredita w SSSR*, w: *Sowietskoje finansowoje prawo*, Moskwa 1961, s. 208–209; S. Bolland, J. Wierzbicki, *Finanse*, Warszawa–Poznań 1965, cz. 3 i 4, s. 206; N.W. Waczew, *Prawien reżim na wtresznitje zajemi w NRB*, Sofia 1956, s. 156; L.B. Waller, *Znaczenije gosudarstwiennych zajmow w SSSR*, w: *Gosudarstwiennyje zajmy w SSSR*, Gosfinizdat', 1956; M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1966, s. 153–157.

[5] K. Ostrowski pisząc ten temat stwierdził, że „zakres swobody w jednostronnym regulowaniu przez państwo własnych stosunków pożyczkowych zależy – przede wszystkim – od tego, czy wierzyciele pożyczki podlegają jego władzy; w pierwszym przypadku zakres ten jest bardzo szeroki, w drugim natomiast poważnie ograniczony. Rozróżnienie to pokrywa się w zasadzie z podziałem pożyczek na wewnętrzne i zagraniczne”. *Prawo finansowe*, z. 1, Kraków 1959, s. 207.

i technika operacji kredytowych mogą wskazywać cechy wspólne w różnych warunkach ustrojowych.

Kredyt wewnętrzny może być zaciągany u tych podmiotów, które mają wolne środki pieniężne, powstałe w wyniku różnicy pomiędzy sumą dochodów i sumą wydatków w danym okresie. Natomiast uszczuplenie przez kredyt publiczny tych zasobów ludności, które są jej potrzebne dla pokrycia wydatków związanych z utrzymaniem domu jest sprzeczne z istotą kredytu wewnętrznego. Nie jest to równoznaczne z przymusowością, ale występują wówczas elementy przymusu. Istnieją przy tym trudności w określeniu sumy środków pieniężnych niezbędnej dla pokrycia bieżących wydatków u poszczególnych osób.

W początkowym okresie występowania kredytu wewnętrznego rolę wierzycieli odgrywali ci, którzy byli najlepiej sytuowani materialnie. Było to wąskie grono osób. Z biegiem czasu sytuacja uległa zmianie.

Współczesna zamożność nie jest równoznaczna z zamożnością niektórych jednostek. Jest to zamożność szerokich warstw ludności[6]. Poszczególni ludzie nie zawsze dysponują dużymi zasobami pieniędzy, mimo to jako całość są w stanie pożyczyć krajowi duże sumy. Dzięki temu ludność zaczęła coraz częściej i w coraz większej liczbie występować w charakterze wierzyciela swego państwa.

Sytuacja materialna poszczególnych osób w państwie jest zróżnicowana. Wynika to z wielu powodów, wśród których można na przykład wymienić rozpiętość płac w poszczególnych działach gospodarki narodowej, istnienie sektora prywatnego, dodatkowe źródła dochodów, wykonywanie zajęć zawodowych przez kilka osób z rodziny. Ma to istotne znaczenie przy korzystaniu z kredytu wewnętrznego.

Zarówno dla wygody pożyczkodawców, jak i państwa-pożyczkobiorcy najkorzystniejsza sytuacja występuje wówczas, gdy każdy wierzyciel udziela pożyczki proporcjonalnie do jego możliwości finansowych.

Gdy kredyt wewnętrzny jest przymusowy, z góry określa się rozmiary kwot, jakie zobowiązani są wnieść tytułem pożyczki poszczególni obywatele. Podstawa określenia tej sumy nie jest jednolita. Można tu wymienić na przykład wysokość otrzymywanego wynagrodzenia, rozmiary gospodarstwa rolnego, przychodowość z tego gospodarstwa.

Kwota zaciągniętego kredytu od pożyczkodawcy zależy głównie od decyzji państwa lub innego związku publicznoprawnego. Ponadto stanowi ona wypadkową kilku czynników, które mają dwojakiego rodzaju źródła pochodzenia. Jedne są uwarunkowane rozwiązaniami wchodzącymi w skład techniki zaciągania kredytu wewnętrznego, drugie – sytuacją osobistą wierzyciela. Można było to

---

[6] Por. H. Reniger, *Dochody państwowe*, Warszawa 1955, s. 259. A. Krzyżanowski pisząc na ten temat stwierdził, że datuje się to od XIX wieku, kiedy organizacja kredytu wewnętrznego przeniknęła do szerokich warstw ludności (*Nauka o pieniądzu i kredycie*, Kraków 1919, s. 208). Por. też M. Weralski, *Socjalistyczne instytucje budżetowe*, Warszawa 1966, s. 271–272.

dostrzec na przykładzie pożyczek wewnętrznych. W momencie gdy indywidualne rozmiary subskrypcji są w przybliżeniu określone, bardziej istotne znaczenie przy ostatecznym ustaleniu sumy zwrotnej przejętej na rzeczy kredytobiorcy mają pierwsze z nich. Natomiast drugie sprzyjają jedynie dopasowaniu założeń powszechnie obowiązujących do indywidualnych przypadków.

Zasoby indywidualne ludności nie stanowią jedynego źródła kredytu wewnętrznego. Państwo może również wykorzystać w tym celu środki funduszów i instytucji finansowych. W stosunku do tej grupy wierzycieli nie musi ono stosować tak elastycznych zasad zaciągania kredytu, jak w stosunku do ludności w systemach totalitarnych. Państwo może korzystać w stosunku do nich ze swych uprawnień władczych.

Wśród instytucji finansowych związanych z kredytem wewnętrznym na pierwszym miejscu należy wymienić banki. Banki stały się ośrodkiem koncentracji środków pieniężnych w poszczególnych państwach. Właścicielami tych środków mogą być zarówno osoby fizycznej, jak i prawne. Zakres i rodzaj działalności poszczególnych instytucji bankowych znalazł swój wyraz w przepisach prawnych.

Przekazanie pieniędzy przez ludność na rzecz systemu bankowego w formie lokat i wkładów oszczędnościowych nie pociąga za sobą zmiany właściciela. Stanowią one nadal własność poszczególnych wkładców. Banki mogą nimi jedynie dysponować, przy jednoczesnym zagwarantowaniu ich zwrotności. Fundusze instytucji oszczędnościowych powstają z bardzo dużej ilości wkładów. W przeważającej części wysokość ich jest nieznaczna. Dzięki ich dużej ilości tworzą jednak sumę, która ma istotne znaczenie dla gospodarki narodowej.

Z punktu widzenia kredytu wewnętrznego działalność instytucji oszczędnościowych może mieć w określonych okolicznościach istotne znaczenie. Jeśli mianowicie ich fundusze nie mają określonego przeznaczenia i nie są zaangażowane w procesach gospodarczych jako bezpośrednie źródło akcji kredytowej, mogą być traktowane jako potencjalne źródło zadłużenia państwa. Instytucja oszczędnościowa staje się wówczas swoistym „zbiorowym wierzycielem" – odgrywa rolę pośrednika w przekazywaniu środków finansowych stanowiących własność ludności na rzecz budżetu państwa. Kredyt wewnętrzny staje się dzięki temu ważnym środkiem koncentracji wolnych zasobów pieniężnych ludności dla pełnego ich wykorzystania w gospodarce narodowej[7]. Instytucja oszczędnościowa może przy tym pominąć zgodę właścicieli na podobne wykorzystanie ich wkładów.

Sumy przekazane instytucji oszczędnościowej w formie wkładów nie są automatycznie dochodami państwa, nawet okresowymi. Są one gromadzone w innym ogniwie systemu finansowego i mogą znaleźć się w budżecie dzięki powiązaniu systemu bankowo-kredytowego i systemu budżetowego.

---

[7] L. Kurowski, M. Weralski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1969, s. 121.

Wśród banków występujących w roli wierzycieli specjalne miejsce zajmują banki centralne, emitujące pieniądze. W systemach komunistycznych posługiwano się instytucją kredytu otwartego w banku emisyjnym. Oznaczało to po prostu dodruk pieniędzy w sytuacji występowania deficytu budżetowego. W państwach demokratycznych obowiązywały i obowiązują w tym względzie specjalne procedury prawne. Sam proceder stosowany jest natomiast na szeroką skalę. Przykładowo w Stanach Zjednoczonych największym instytucjonalnym inwestorem wewnętrznym jest System Rezerwy Federalnej.

Źródłem kredytu wewnętrznego mogą być wreszcie zasoby pieniężne funduszy i instytucji ubezpieczeniowych. W tym celu konieczne jest spełnienie dwóch warunków. Po pierwsze, dochody pobierane w formie składek muszą przekroczyć rozmiary wydatków. Po drugie, w zakładzie ubezpieczeń musi istnieć wyodrębniony fundusz. Natomiast w przypadku włączenia dochodów i wydatków danego rodzaju ubezpieczeń do budżetu, środki finansowe instytucji ubezpieczeniowej nie mogą być źródłem kredytu wewnętrznego[8].

W gospodarce rynkowej istnieje konkurencja przy zaciąganiu pożyczek wewnętrznych od ludności ze strony instytucji finansowych, samorządu terytorialnego czy państwa. Oferuje się zróżnicowane oprocentowanie i zróżnicowane terminy zwrotu.

Zwrotność jest stałym elementem kredytu. Istnieje jednak możliwość odcięcia się od zobowiązań zaciągniętych przez kredytobiorcę, jak miało to miejsce ze zobowiązaniami dawnej Rosji carskiej. Państwo może to zrealizować w oparciu o własną decyzję. Decyzji takiej nie można zmienić ani podważyć w taki sposób, jaki ma miejsce w odniesieniu do osoby fizycznej (wyrok sądowy, egzekucja). Wynika to ze szczególnej pozycji państwa. Odmienna sytuacja prawna państwa jako pożyczkobiorcy w stosunku do sytuacji prawnej dłużnika w cywilnoprawnej umowie pożyczki wynika z władczych uprawnień państwa. Pozwala to traktować pożyczki państwowe jako instytucje prawa finansowego[9].

Gwarancją zwrotu kredytu wewnętrznego jest dobrze funkcjonujący system gospodarczy, dobry stan finansów kraju. Terminowe i sumienne wywiązywanie się dłużnika ze zobowiązań finansowych wynikających z zaciągnięcia kredytu wewnętrznego powinno być ściśle przestrzegane. Poglądy te warto uzupełnić stwierdzeniem, że pomyślna sytuacja gospodarcza i finansowa państwa może

---

[8] J. Jaśkiewiczowa, Z. Jaśkiewicz, *Polski system finansów publicznych*, Warszawa 1969, s. 162–163. Autorzy nawiązując do polskich socjalistycznych warunków pisali: „Wszystkie wpływy na rzecz ubezpieczeń społecznych stały się wpływami brutto budżetu. Uprzedni, formalnie kredytowy, charakter udziału budżetu w wolnych środkach ubezpieczeń społecznych został zastąpiony przez składki ubezpieczeniowe jako jedną z form dochodów budżetu. Składki te upodobniły się do podatku, co właśnie pozwoliło na zrezygnowanie w tym zakresie z metody „lokat" jako metody „kredytu publicznego".

[9] Por. K. Ostrowski, *Prawo finansowe*, wyd. cyt., s. 207.

być przyczyną niezaciągania kredytu wewnętrznego lub rezygnacji z dalszego korzystania z tego źródła dochodów budżetowych.

Kredyt wewnętrzny zaciągany przez państwo może mieć dwojako określony termin zwrotu. Można bowiem ustalić ścisły termin całkowitej spłaty zaciągniętej sumy. Mamy wówczas do czynienia z kredytem krótkoterminowym, średnioterminowym lub długoterminowym. Można też poprzestać jedynie na określeniu warunków, przy zaistnieniu których nastąpi zwrot części lub całości zaciągniętego długu. Jeżeli zaś warunki takie nie zaistnieją, nie będzie zachodziła potrzeba jego zwrotu.

Dla ludności jako wierzycieli związku publicznoprawnego ustala się z reguły ścisły termin zwrotu pożyczki. Jeśli natomiast wierzycielami są jednostki publiczne, a szczególnie instytucje bankowe i ubezpieczeniowe, to wówczas termin zwrotu bywa określony ogólnie. Tak było na przykład z lokatami budżetowymi. W praktyce spotykano się i z takim rozwiązaniem, że moment spłaty pożyczki zależał od woli wierzyciela, tak działo się przy pożyczkach wewnętrznych, których obligacje są w dowolnym momencie nabywane od ludności i sprzedawane ludności w instytucji oszczędnościowej.

Ustalony termin zwrotu zadłużenia wewnętrznego może być niedotrzymany. Wiąże się to najczęściej z niepomyślną sytuacją finansową kredytobiorcy. Przyczynami innej natury mogą być konflikty zbrojne lub zmiany ustrojowe. Przekroczenie terminu zwrotu zadłużenia wewnętrznego nie musi pociągać za sobą sankcji finansowych. Co więcej, zdarza się, że przy okazji przesunięcia terminu zwrotu kredytu wewnętrznego związek publicznoprawny obniża na przykład wysokość oprocentowania długu.

Zaciąganie kredytu wewnętrznego przez państwo nie opiera się na odpowiedzialności rzeczowej. Nie występują też inne elementy, charakterystyczne dla stosunków kredytowych w gospodarce prywatnej, jak przekonanie o uczciwości i wypłacalności kredytobiorcy. Państwo tylko w wyjątkowych przypadkach udziela wierzycielom gwarancji rzeczowej[10] i to zazwyczaj przy zaciąganiu kredytu zewnętrznego[11].

W okresie międzywojennym twierdzono, że rozmiarów kredytu publicznego nie można określić[12]. W praktyce granica taka istnieje. Niskie rozmiary kredytu wewnętrznego nie zmuszają do określenia maksymalnej granicy dochodów

---

[10] W. Dieben i K. Ebert piszą na ten temat, że „dodatkowych zabezpieczeń żąda się w okresach kryzysów gospodarczych i pełzającej inflacji". *Die Technik des Öffentlichen Kredits*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tubingen 1958, t. 3, s. 59.

[11] Zabezpieczenie rzeczowe pożyczek zagranicznych występowało powszechnie w Polsce w okresie międzywojennym. Rodzaj zabezpieczenia rzutował często na nazwę pożyczki (włoska pożyczka tytoniowa z 1924 r., pożyczka zapałczana z 1926 r.). Por. Z. Landau, *Polskie zagraniczne pożyczki państwowe 1918–1926*, Warszawa 1961.

[12] „Teoretycznie rzecz biorąc, kredyt publiczny nie ma ograniczenia, nie polega bowiem na gwarancji majątkowej, lecz na jego dochodach; ponieważ zaś dochody te, zasadniczo przynaj-

zwrotnych przejmowanych przez państwo od osób fizycznych, przedsiębiorstw i instytucji finansowych. Konieczność taka wystąpiła natomiast z całą ostrością w państwach takich, jak kraje członkowskie Unii Europejskiej czy Stany Zjednoczone, w których ustalono limit zadłużenia.

Przypadek amerykański zasługuje na szczególną uwagę. W maju 2011 roku dług publiczny osiągnął tam limit określony przez Kongres na poziomie 14,3 bln dolarów. Dodajmy, że Kongres wprowadził w 1917 roku limit zadłużenia, który od tego czasu był podnoszony ponad sto razy. Departament Skarbu zaalarmował, że musi sprzedać nowe obligacje, gdyż w przeciwnym razie **grozi bankructwem państwa**. W sierpniu zaplanowano wydatki w wysokości 306 mld, podczas gdy wpływy budżetowe wynosiły 172 mld dolarów. Bez pieniędzy pozostaliby m.in. emeryci, żołnierze, a bez odsetek – wierzyciele zagraniczni na czele z największymi, to jest Chinami (1,160 mld wierzytelności) i Japonią (912,4 mld). W wyniku trudnego kompromisu republikanów i demokratów Kongres przyjął w dniu 1 sierpnia ustawę, która pozwala rządowi USA pożyczyć kolejne 2,46 bln dolarów.

Ustalono, że doraźnie limit długu zostanie zwiększony o 900 mld dolarów, a nad dalszymi kwotami rzędu 1,2–1,5 bln zastanowi się dwupartyjna komisja. Równocześnie nastąpi redukcja wydatków; największa na bezpieczeństwo i wojsko – od 800 do 900 mld. Na świecie utrzymują się obawy, że te cięcia mogą nie być wystarczającymi i brak jest gwarancji utrzymania przez USA najwyższej oceny wiarygodności kredytowej AAA. Obniżenia ratingu obawiają się szczególnie te państwa, których banki centralne, komercyjne i fundusze inwestycyjne mają w swych portfelach amerykańskie papiery skarbowe.

W debacie kongresowej demokraci sformułowali postulat, że milionerzy i miliarderzy muszą partycypować w naprawie finansów publicznych. Z kolei republikanie określili najbardziej zamożnych mianem „twórców miejsc pracy”[13].

Wewnętrzny kredyt publiczny bywał porównywany do kredytu bankowego. Pomiędzy kredytem wewnętrznym i kredytem bankowym istnieje jednak wiele zasadniczych różnic. A oto niektóre z nich.

Środki pieniężne przejęte przez państwo w postaci kredytu wewnętrznego są wykorzystywane na potrzeby ogólne – w ramach ogólnej sumy dochodów budżetu państwa. Kredyt bankowy ma charakter celowy.

Kredyt wewnętrzny jest zabezpieczony całym majątkiem państwa. Nie jest natomiast związany z jakimkolwiek konkretnym zabezpieczeniem. Zabezpieczenie takie wiąże się natomiast z kredytem bankowym.

---

mniej, nie są ograniczone, przeto i korzystanie z kredytu publicznego nie ma zasadniczo granic”. W. Radziszewski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1917, s. 454.

[13] M. Zawadzki, *USA mogą pożyczać. Świat odetchnął*, „Gazeta Wyborcza”, Gospodarka, 3 sierpnia 2011 r., s. 20.

Przy kredycie wewnętrznym państwo jest kredytobiorcą, a instytucje finansowe i ludność są kredytodawcami. Inaczej jest przy kredycie bankowym. Tam bank jest kredytodawcą. Kredytobiorcami są instytucje, ludność.

Państwo jest specjalnym kredytobiorcą. Jest ono wyposażone w przywilej ustalania warunków, na jakich zaciąga kredyt. Ponadto od niego zależy wybór i liczba kredytodawców. Sytuacja prawna kredytobiorcy przy kredycie bankowym jest odrębna. Warunki udzielania kredytu dyktuje bank kredytodawca.

W rezultacie wydaje się, że przydatność porównywania kredytu wewnętrznego i kredytu bankowego jest ograniczona; nie przyczynia się zbytnio do wyjaśnienia istoty tego pierwszego.

3. Przesłanki zaciągania wewnętrznego kredytu publicznego

Występowanie kredytu publicznego uwarunkowane jest różnymi przyczynami. Nie można wskazać jednego uniwersalnego powodu, który by zmuszał do korzystania z tego źródła dochodów. W określonej sytuacji mogą istnieć przyczyny, które bądź to wymagają stosowania kredytu wewnętrznego, bądź też skłaniają do jego zaciągania. W pierwszym przypadku jest on obiektywną koniecznością (na przykład jeśli służy pokryciu deficytu budżetowego), w drugim – ułatwia bądź sprzyja realizacji określonych zadań wykonywanych przez związek publiczno-prawny.

Rozpatrując zaciąganie kredytu przez państwo w ujęciu historycznym, można wskazać kilka przyczyn związanych z jego genezą. Na pierwszym miejscu należy wymienić przygotowanie i prowadzenie wojen i to zarówno w minionych wiekach[14], jak i w czasach współczesnych[15]. Wojny pochłaniały w przeszłości największe sumy, szczególnie gdy okres ich prowadzenia przedłużał się do kilku lub kilkunastu lat lub gdy prowadzono je zbyt często[16]. Inna grupa przyczyn związanych z zaciąganiem kredytu wewnętrznego to różnorodne nakłady związane z funkcjonowaniem państwa.

Przy analizowaniu kredytu wewnętrznego zaciąganego w okresie trwania wojen zastanawiano się, czy wskazane jest zlikwidowanie powstałego w tym okresie

[14] Por. J. Landmann, *Geschichte des öffentlichen Kredits*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen 1958, t. 3, s. 4–6.

[15] G. Hanz, *The United State Saving Bond Program in the Postwar Program*, Princeton N.Y., 1962; W.J. Schultz, C.L. Harris, *American Public Finance*, Englewood Cliffs, New Jersey 1965, s. 460–464.

[16] Por. T. Mayer, *Geschichte der Finanzwirtschaft vom Mittelalter bis zum Ende des 18. Jahrhunderts*, w: *Handbuch der Finanzwirtschaft*, Tübingen 1952, t. 1, s. 256.

zadłużenia[17]. Niektórzy autorzy doszli do wniosku, że pełne zlikwidowanie ogółu odszkodowań i długów wojennych może się przyczynić do wzrostu potencjału ekonomicznego kraju. Inni natomiast byli zdania, że korzystanie z kredytu wewnętrznego powinno mieć miejsce również po zakończeniu wojen[18].

W czasach współczesnych państwo korzysta z kredytu wewnętrznego (jak i zewnętrznego) wówczas gdy sytuacja gospodarcza kraju jest niezadowalająca. Ma to miejsce szczególnie w okresie powojennym. Rozmiary i struktura dochodów w budżetach powojennych poszczególnych państw odbiegają od rozmiarów i struktury dochodów z okresu poprzedzającego wojnę. Stąd też budżet powojenny różni się zasadniczo do budżetów przedwojennych. Po wojnie budżety są na ogół deficytowe[19]. Deficyt ten wynika z całkowitej lub częściowej trudności w uzyskiwaniu dochodów.

Źródłem pokrycia deficytu budżetowego mogą być zarówno dochody bezzwrotne (w szczególności podatki), jak i dochody zwrotne (w postaci kredytu publicznego)[20]. Dyskusja na temat wyboru jednego z dwu przedstawionych rozwiązań przybrała szczególnie na sile w końcu lat trzydziestych i na początku lat czterdziestych ubiegłego wieku. Wzrastająca wówczas ekspansja wewnętrznego kredytu publicznego wywołała szereg wystąpień polemicznych. Autorzy tych opracowań ujemnie oceniali perspektywy zadłużenia wewnętrznego.

Powodem zaciągania kredytu wewnętrznego może być również przebudowa struktury gospodarczej kraju, której wyrazem jest forsowne uprzemysłowienie.

Kredyt wewnętrzny bywa również wykorzystywany jako narzędzie realizowania doraźnych celów gospodarczych. Przejmowanie wolnych środków pieniężnych od ludności może mieć na celu ograniczenie jej popytu. Kredyt wewnętrzny nie jest wówczas zaciągany z myślą o przeznaczeniu go na pokrycie wydatków państwa. Zużycie tych środków ma znaczenie drugorzędne. Natomiast jego zadanie polega na dostosowaniu siły nabywczej obywateli do zaoferowanej na rynku ilości dóbr i usług.

W zależności od momentu zaciągnięcia kredytu wewnętrznego z myślą o zrealizowaniu wymienionego założenia może on mieć charakter korygujący lub interwencyjny. Jeśli został zaciągnięty w momencie wystąpienie nieprawidłowości rynkowych, będzie miał charakter interwencyjny. Jeśli natomiast uprzedza on ten moment, to będzie miał charakter korygujący.

---

[17] Por. H.G. Moulton, L. Pesvolsky, *War Debt and World Prosperity*, Washington 1932, s. 4–5.

[18] Patrz opinie cytowane w pracy R. Domaszewicza, *Rola kredytu konsumpcyjnego i długu publicznego w rozwoju gospodarki amerykańskiej w okresie 1920–1963*, Wrocław 1968.

[19] Istnienie deficytów budżetowych skłoniło niektórych autorów do ich klasyfikacji. Próby takie podjęto już dość wcześnie. Por. A. Wagner, *Finanzwissenchaft*, Lipsk 1883, cz. 1, s. 180–181 oraz M. Bogolepow, *Gesudarstwiennyj dołg*, S. Petersburg 1920, s. 390–391.

[20] Zagadnieniu temu poświęcono specjalną monografię. Patrz S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy. Dług publiczny*, Warszawa 1997.

Wreszcie powodem występowania wewnętrznego kredytu publicznego wśród dochodów budżetowych państwa mogą być rozwiązania organizacyjne związane z funkcjonowaniem systemu finansowego.

Niekorzystna sytuacja ekonomiczna wywołuje dążność ze strony związku publicznoprawnego do uzyskania dochodów zwrotnych w jak największych rozmiarach. Jednocześnie istnieje wówczas trudność w udzielaniu pożyczek przez inne państwa, ponieważ w związku z powszechnym charakterem wojen możliwości kredytowe w skali światowej zostają poważnie uszczuplone.

Bez względu na przyczyny powstawania długu publicznego rodzi się dylemat: czy dla zrównoważenia budżetu należy skorzystać z bezzwrotnych podatków, czy też z długu publicznego?

Z teoretycznego punktu widzenia należy stwierdzić, że zależy to od aktualnych trendów politycznych w danym kraju. Obecnie w amerykańskiej, przodującej gospodarce świata zablokowano możliwość wzrostu podatków, argumentując, że są one nadmierne. A to zmusza do korzystania z długu publicznego. Tymczasem OECD obliczyła, że największe opodatkowanie (w stosunku do PKB) istnieje w Danii (48,2%), krajach nordyckich i państwach opiekuńczych. W USA wskaźnik ten jest najniższy od 50 lat i wynosi 24%. Mimo to republikańscy kongresmeni przed ich wyborem podpisują Zobowiązanie Ochrony Podatników (Taxpayer Protection Pledge) przyrzekając, „przeciwstawiać się wszystkim podwyżkom podatków". Deklaracja ta jest pilotowana przez fundację Amerykanie dla Reformy Podatków (Americans for Tax Reform). Trosce o niepodwyższanie podatków nie towarzyszy jednak ograniczanie wzrostu wydatków. Stwierdzono wręcz, że „Amerykanie uwielbiają rozmaite wydatki rządowe – zaczynając od programów socjalnych, kończąc na armii – ale nie lubią za nie płacić. Nawet Ameryka nie może jednak zadłużać się wiecznie"[21].

Przedstawiony stan faktyczny upoważnia do stwierdzenia, że korzystanie z długu publicznego nie musi być obiektywną koniecznością. Jego istnienie i wzrost może natomiast wiązać się z przyjętym – dodajmy i wygodniejszym politycznie – modelem pokrywania wydatków publicznych.

4. Podsumowanie

A. Dług publiczny wynika przede wszystkim – na przestrzeni lat – z deficytu budżetowego rozumianego jako ujemne saldo pomiędzy dochodami a wydatkami w budżecie państwa oraz w budżetach lokalnych. W rozumieniu unijnym – na mocy traktatu z Maastricht z 1992 roku – oznacza on przyrost długu publiczne-

[21] A. Leszczyński, *Ameryka i jej długi. Lepsza śmierć niż podatki*, „Gazeta Wyborcza" 6–7 sierpnia 2011, s. 17.

go, pomniejszony o przyrost należności oraz uwzględniający zmiany w innych aktywach i pasywach.

B. Źródła finansowania deficytu budżetowego można podzielić na zagraniczne i krajowe, a te ostatnie na bankowe i pozabankowe. Bankowe źródła finansowania mają głównie formę kredytów bankowych, bonów skarbowych i obligacji zakupywanych przez banki. Formami pozabankowego finansowania deficytu są:

– bony skarbowe zakupywane przez różne podmioty gospodarcze, w tym przedsiębiorstwa;

– obligacje Skarbu Państwa nabywane przez indywidualne osoby;

– lokaty funduszy celowych, takich jak fundusze ubezpieczeń społecznych.

Obserwuje się wzrost znaczenia pożyczkowych funkcji państwa w stosunku do tradycyjnych funkcji podatkowych budżetu.

C. Na przestrzeni lat wzrosła liczba form wewnętrznego kredytu publicznego. Do połowy lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku były to przede wszystkim pożyczki. Równocześnie zaszła nie mniejsza zmiana w charakterze długu publicznego. O ile niegdyś miał on często charakter przymusowy, o tyle w ostatnich dekadach dłużne publiczne papiery wartościowe są nabywane na rynku. Ich popularność zależy przede wszystkim od wysokości oprocentowania.

D. Zmieniły się też powody zaciągania długu publicznego. Przez wieki zaciągano go przede wszystkim dla finansowania wydatków militarnych i odbudowy powojennej. Obecnie jest on konkurencyjnym sposobem pokrywania deficytu budżetowego.

E. Korzystanie z długu publicznego jest coraz częściej formą wyboru alternatywy: pożyczać czy zwiększać podatki? Rządy pragnące utrzymać się przy władzy wybierają tę pierwszą możliwość.

F. Zadłużenie publiczne przestało być tylko źródłem dochodów państw słabych gospodarczo. Korzysta z niego nawet najsilniejsza gospodarka amerykańska.

G. Dług publiczny może mieć charakter krajowy lub międzynarodowy. Na przełomie XX i XXI wieku gwałtownie wzrosło zadłużenie zewnętrzne, które w przypadku USA stało się problemem globalnym[22].

---

[22] Poza Chinami i Japonią wierzycielami tego kraju są też Anglia, Brazylia, Tajwan oraz 4 kraje naftowe, które pożyczyły Amerykanom prawie bilion dolarów. Zwłoka w spłacie rat tego długu może mieć katastrofalne następstwa w skali globalnej. W pekińskiej gazecie „People's Daily" z lipca 2011 r. napisano: „Chociaż Stany Zjednoczone uniknęły niewypłacalności, ich problemy z długiem pozostają nierozwiązane. Stwarzają zagrożenie dla gospodarki amerykańskiej i ukrywają jeszcze większe ryzyko dla globalnej gospodarki". Tymczasem międzynarodowy rynek finansowy zmagał się już od początku lat osiemdziesiątych z problemami zadłużenia byłych państw socjalistycznych, w tym Polski".

Literatura

Angełow A.S., *Finansowo prawo na NR Blgaria*, Sofia 1967.
Biesczerewnych W.W., *Poniatije i formy gosudarstwiennogo kredita w SSSR*, w: *Sowietskoje finansowoje prawo*, Moskwa 1961.
Bogolepow M., *Gesudarstwiennyj dołg*, S. Petersburg 1920.
Bolland S., Wierzbicki J., *Finanse*, Warszawa–Poznań 1965, cz. 3 i 4.
Dieben W., Ebert K., *Die Technik des Öffentlichen Kredits*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tubingen 1958, t. 3.
Domaszewicza R., *Rola kredytu konsumpcyjnego i długu publicznego w rozwoju gospodarki amerykańskiej w okresie 1920–1963*, Wrocław 1968.
Fedorowicz Z., *Instytucje finansowe*, Warszawa 1965.
Głuchowski J., *Wewnętrzny kredyt publiczny w budżetach europejskich państw socjalistycznych*, Toruń 1970.
Hanz G., *The United State Saving Bond Program in the Postwar Program*, Princeton N.Y. 1962.
Jaśkiewiczowa J., Jaśkiewicz Z., *Polski system finansów publicznych*, Warszawa 1969.
Jaśkiewiczowa J., Jaśkiewicz Z., *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968.
Krzyżanowski A., *Nauka o pieniądzu i kredycie*, Kraków 1919.
Kurowski L., Weralski M., *Prawo finansowe*, Warszawa 1969.
Landau Z., *Polskie zagraniczne pożyczki państwowe 1918–1926*, Warszawa 1961.
Landmann J., *Geschichte des öffentlichen Kredits*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen 1958, t. 3.
Mayer T., *Geschichte der Finanzwirtschaft vom Mittelalter bis zum Ende des 18. Jahrhunderts*, w: *Handbuch der Finanzwirtschaft*, Tübingen 1952, t. 1.
Moulton H.G., Pesvolsky L., *War Debt and World Prosperity*, Washington 1932.
Ofiarski Z., *Państwowy dług publiczny*, w: *System prawa finansowego*, t. 2, *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010.
Ostrowski K., *Prawo finansowe*, z. 1, Kraków 1959.
Owsiak S., Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy. Dług publiczny*, Warszawa 1997.
Radziszewski W., *Nauka skarbowości*, Warszawa 1917.
Reniger H., *Dochody państwowe*, Warszawa 1955.
Schultz W.J., Harris C.L., *American Public Finance*, Englewood Cliffs, New Jersey 1965.
Waczew N.W., *Prawien reżim na wtresznitje zajemi w NRB*, Sofia 1956.
Wagner A., *Finanzwissenchaft*, Lipsk 1883, cz. 1.
Waller L.B., *Znaczenije gosudarstwiennych zajmow w SSSR*, w: *Gosudarstwiennyje zajmy w SSSR*, Gosfinizdat', 1956.
Weralski M., *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1966.
Weralski M., *Socjalistyczne instytucje budżetowe*, Warszawa 1966.
Wernik A., *Dług publiczny*, w: *Wielka encyklopedia PWN*, t. 7, Warszawa 2002.
Zawadzki, *USA mogą pożyczać. Świat odetchnął*, „Gazeta Wyborcza", Gospodarka, 3 sierpnia 2011 r.